

# Brasil burla meta de Áreas Protegidas e põe em risco seu patrimônio ambiental

Categories : [Colunistas Convidados](#)

Você vai ouvir muito sobre a meta 11 de Aichi nos próximos dias, talvez pela primeira vez, quando o Brasil criar um gigantesco mosaico de Áreas Protegidas (APs) no mar. Mas o país dificilmente irá cumprir este que é um dos mais importantes acordos internacionais para a conservação de sua biodiversidade, segundo concluímos em [recente artigo publicado na revista \*Perspectives in Ecology and Conservation\*](#).

Sob coordenação das Nações Unidas, a Convenção para a Diversidade Biológica (CDB) estabeleceu para o período 2011-2020, e o Brasil acatou, vinte metas para a conservação do patrimônio biológico de cada país. A meta 11 trata especificamente da cobertura territorial pelas Áreas Protegidas, algo em que o Brasil chegou a ser referência na década passada, quando foi responsável pela criação de mais de 70% das Unidades de Conservação no mundo. Mas ainda não parece ter sido o suficiente.

Pelo documento ratificado, devemos proteger 17% da nossa área continental e 10% do nosso território marinho designando-os como Áreas Protegidas, que são definidas pela Convenção para a Diversidade Biológica como “*áreas geograficamente delimitadas, designadas especificamente para objetivos de conservação [biológica], sendo ecologicamente representativas, satisfatoriamente interligadas e manejadas de forma efetiva e equitativa*”. Na grande discussão que se seguiu, o governo brasileiro [decidiu contabilizar](#) como APs as Unidades de Conservação (UCs), as Terras Indígenas (TIs) com cobertura vegetal, as Áreas de Preservação Permanente [APPs] e as Reservas Legais [RLs]) como métrica para o cumprimento da sua parte. Esta questão é muito controversa, já que neste grupo apenas as Unidades de Conservação são criadas “especificamente para objetivos de conservação”, assunto que retomarei a seguir.

## Abrangência das Áreas Protegidas e a primeira armadilha

Os números crus mostram que ao final de 2017 o país protegia entre 53,9% e 55% do seu território continental (em um cenário com todas as Áreas de Preservação Permanente [APPs] e Reserva Legal [RLs] segundo as melhores simulações disponíveis) e apenas 1,6% da área marinha. Isso de acordo com as categorias elencadas pelo governo. Ou seja, atinge a meta territorial e falha na proteção de sua costa e mares, como mostra a tabela abaixo:

Mas um olhar um pouco mais detalhado revela a primeira armadilha: apenas a Amazônia, com

suas vastas extensões de Unidades de Conservação (27,7%) e Terras Indígenas (25,3%), ultrapassa a meta de 17% - e também a meta doméstica de 30% para o bioma estabelecida pelo Brasil, superior à de Aichi. Os demais biomas brasileiros ficam em uma zona cinzenta na qual não sabemos as contribuições de Áreas de Preservação Permanente (APPs) e Reserva Legal CRLs), nem real nem potencial, e cuja soma das demais os deixa muito distantes da meta. A situação para áreas marinhas também é grave, com proteção de apenas 1,6%.

Além deste déficit indicar um problema óbvio no desenho da rede de Áreas Protegidas, a meta 11 explicita que estas devem “*ser ecologicamente representativas*”, o que na prática significa que se deve buscar representar adequadamente a diversidade de biomas no sistema e o máximo possível de variações dentro destes biomas, e assim por diante.

Proteger adequadamente a biodiversidade em espaços especialmente designados para tal deixa de ser meramente cobrir 17% do país, mas, idealmente e no mínimo, 17% da grande variedade de ecossistemas, habitats e fitofisionomias que o Brasil abriga – o que faz todo o sentido. O mesmo vale para o mar.

Assim, o caminho viável para esta avaliação é a separação por biomas (embora seja desejável que o façamos dentro de cada um assim que possível), e, como mencionado, o Brasil possivelmente falha em proteger todos os seus biomas fora da Amazônia, a depender das APPs e RLs, e passa muito longe da meta de proteção marinha.

### **O critério para as Áreas Protegidas e a segunda armadilha: APPs e RLs**

“O Cadastro Ambiental Rural, talvez a única boa notícia do Novo Código Florestal, será uma ferramenta fundamental para a sistematização desses dados e para viabilizar a restauração das áreas que estão em desconformidade e precisam ser revegetadas”.

No momento atual, é caótico o cenário sobre as condições de Áreas de Preservação Permanente e Reservas Legais, o que se deve muito às idas e vindas do Código Florestal e à ausência de um sistema efetivo que consolide informações sobre suas condições pelo país. Se espera que o endosso definitivo dado pelo Supremo Tribunal Federal a essa lei no último mês gere a segurança jurídica necessária para que finalmente seja cobrada sua aplicação, o que nunca aconteceu de fato – apesar da grande frustração gerada pelos prejuízos ambientais que foram confirmados.

O Cadastro Ambiental Rural, talvez a única boa notícia do Novo Código Florestal, será uma ferramenta fundamental para a sistematização desses dados e para viabilizar a restauração das áreas que estão em desconformidade e precisam ser revegetadas. Isso, claro, desde que o Cadastro seja validado em campo, já que até o momento agrega apenas as informações declaradas pelos proprietários, o que o tornou alvo de todo tipo de fraudes e reduz sua confiabilidade.

Tudo isso precisa ser feito com a maior celeridade possível para que os fragmentos possam cumprir o papel para o qual se destinam. Papel que, no melhor cenário, ainda será incomparável ao de uma Unidade de Conservação em sua contribuição efetiva para a conservação de espécies e de funções ecológicas em grande escala.

As APPs são áreas vitais para a estabilização de áreas sensíveis e proteger a produção hídrica e as RLs podem abrigar indivíduos, servir de pontos de paradas para sua dispersão e migração e prestar serviços ecossistêmicos em escala local ou regional. Mas para por aí. Não são “*designadas para fins de conservação*” como o próprio código florestal define em seu [parágrafo 3º](#), e não são “*manejadas de forma efetiva e equitativa*” para tal fim, como define o Convenção para a Diversidade Biológica (CDB). No contexto atual e sob as diretrizes da nova lei, permanecerão sendo inúmeros pequenos fragmentos dispersos, fragilizados e sob imensa pressão justamente nos biomas que mais carecem de aumento de áreas protegidas.

Essa fundamental diferença que torna APPs e RLs incompatíveis com os objetivos de conservação da CDB se perdeu quando o critério brasileiro lhes conferiu peso igual no somatório das Áreas Protegidas. Acrescentando quase 50% mais áreas ao sistema de APs, acabam mascarando os déficits e prejudicando políticas efetivas de conservação. É importante que o Brasil não considere tais áreas no cumprimento das metas que estabeleceu ao ratificar a CDB, e esse de fato era o entendimento que se tinha no início do processo.

Contabilizá-las facilita muito a tarefa de cumprir as metas propostas, mas no fundo é uma forma de burlar o acordo que coloca em risco o próprio patrimônio biológico.

## **Terras Indígenas**

Terras Indígenas têm papel imensurável na proteção de remanescentes florestais, principalmente na Amazônia, contribuindo decisivamente para a conservação biológica e para bloquear atividades que ocasionam degradação ambiental. Ao contrário das APPs e RLs, a proteção da vegetação nativa em TIs é estimada em 98% pelo Instituto Socioambiental (embora apresentando leve tendência de aumento sob o governo Temer), preponderantemente consolidada em imensos blocos florestais contínuos na Amazônia Legal, uma verdadeira máquina de serviços ambientais em escala continental.

Mas as TIs têm contribuição limitada por sua pouca presença nos biomas brasileiros fora da Amazônia, justamente os que apresentam os maiores déficits. Embora novas TIs ainda possam ser criadas no futuro, [o que os governos Dilma e Temer paralisaram completamente], acompanhando o ritmo regular de identificação e demarcação pelos órgãos responsáveis, é muito improvável que alcancem grandes extensões nos biomas em situação crítica, como Mata Atlântica e Pampas, onde os povos originários brasileiros foram massacrados nos primeiros séculos de colonização.

Ao considerar apenas as TIs que contém cobertura vegetal o governo acerta em cheio e demonstra intenção de contribuir de fato para a existência de Áreas Protegidas efetivas, já que a proteção ambiental nestas áreas é um objetivo secundário. Também acerta quando avança com iniciativas de gestão ambiental nos territórios como a Política Nacional de Gestão Territorial e Ambiental em Terras Indígenas ([PGNATI](#)), aumentando a já importante contribuição ambiental desses territórios.

Mas o planejamento para cobrir os déficits nos outros biomas precisa se basear em outra modalidade de Área Protegida.

### **As Unidades de Conservação (UCs)**

A criação de UCs é inequivocamente a maneira mais eficiente de proteger o patrimônio biológico e, conseqüentemente, de atingir a meta 11, tanto nos percentuais estabelecidos, quanto na intenção de proteger a biodiversidade. As UCs são totalmente compatíveis com a descrição dada pela CDB e são equivalentes às categorias de *Protected Areas* definidas internacionalmente pela IUCN que certamente guiaram o desenho das Metas de Aichi.

“As APAs sozinhas são 62,1% das Unidades de Conservação do Cerrado, 72,1% na Mata Atlântica e inacreditáveis 82,1% na Caatinga”.

De maneira geral, as UCs brasileiras atingiram uma importância significativa na proteção dos biomas e têm imensa parcela de contribuição no nível de proteção que já se alcançou no país mais biodiverso do mundo.

Ainda assim, uma análise mais próxima revela que, além do déficit de cobertura nos biomas fora da Amazônia, dois aspectos cruciais impactam negativamente na sua eficiência: o predomínio das Áreas de Proteção Ambiental e a qualidade da gestão.

### **APAs, a mais frágil categoria de Unidades de Conservação**

O Sistema Nacional de Unidades de Conservação (SNUC) prevê 12 categorias de Unidades de Conservação (UCs), divididas em: Proteção Integral, que permite apenas o uso indireto dos recursos protegidos (turismo, pesquisa, educação ambiental, etc); e Uso Sustentável, que permite o uso direto dos recursos e visa a sustentabilidade de sua provisão. A diversidade de categorias é fundamental para garantir que as UCs possam ser planejadas de acordo com a sua vocação, aumentando a restrição sobre áreas mais sensíveis e ordenando o uso em áreas que suportam maiores níveis de pressão em atividades como turismo ou extrativismo, por exemplo. A definição do uso de cada área de cada UC é dada no seu processo de criação e na elaboração do seu Plano de Manejo.

Mas nós encontramos que a proporção de Áreas de Proteção Ambiental (APAs) é muito maior do que se esperaria em um cenário aleatório ou mesmo em um contexto de tomada de decisão com embasamento técnico. As APAs sozinhas são 62,1% das Unidades de Conservação do Cerrado, 72,1% na Mata Atlântica e inacreditáveis 82,1% na Caatinga (Tabela 2, a seguir).

Essa disparidade existe porque esta categoria é, de longe, a de menor restrição a atividades econômicas. Algumas APAs simplesmente não oferecem resistência a atividades de alto impacto ambiental, como mineração, agricultura e o estabelecimento de áreas urbanas. Uma grande porção da zona sul da Região Metropolitana de Belo Horizonte, onde nasci e morei, que tem shopping, padaria, ruas, prédios e bairros inteiros, está inserida dentro da APA Sul da RMBH, sendo integralmente contabilizada para o cumprimento de metas ambientais de proteção da Mata Atlântica.

Neste sentido, pode haver muito pouco ou nenhum conflito no processo de criação dessas áreas a depender do nível de restrição que se prevê no ato de sua criação, podendo não afetar interesses econômicos vigentes ou potenciais e não exigindo a desapropriação de moradores.

Por outro lado, a APA gera capital político por supostamente contribuir para a conservação e por permitir cumprir metas ambientais -- como a meta 11, liberando os tomadores de decisão de se dedicar mais à questão ambiental.

Outro fator decisivo para sua criação em vários estados tem sido o incentivo promovido pelo instrumento do ICMS Ecológico, política que destina maior fatia do tributo aos municípios que têm maior percentual de cobertura territorial por UCs e outras áreas destinadas à preservação. A lógica seria compensar pela perda de atividades econômicas por destinar áreas potencialmente produtivas à conservação, mas na prática a criação de APAs tem funcionado muitas vezes como uma forma de aumentar a arrecadação, cujos recursos não precisam ser necessariamente aplicados nas unidades.

O ponto central da discussão sobre APAs não é demonizar a sua existência e extirpá-las do universo das UCs de um dia para o outro - o que até é defendido por muita gente, diante do tamanho do problema que se tornaram. É possível ter um sistema bem planejado com APAs servindo de zonas de amortecimento para UCs mais relevantes para a conservação, disciplinando a preservação de áreas estratégicas em uma paisagem ampla e interligando blocos de vegetação nativa bem preservados.

Mas a Tabela 2 mostra que a realidade é completamente diferente e que o Sistema Nacional de Unidades de Conservação está cimentado sobre APAs, tendo privilegiado a quantidade sobre a qualidade em sua expansão. E atingir os 17% da meta 11 sem qualidade pode ser muito difícil de reverter, na medida em que o capital político para criação de APs se perde, junto como as últimas áreas ainda bem preservadas de cada bioma. Um erro que pode custar caro.

Percebe-se que a situação é crítica, com biomas caminhando rapidamente para a extinção, com alto ritmo de desmatamento e degradação e com proteção baseada em um sistema hipertrofiado por uma categoria de UCs que não dá as garantias de conservação que precisamos (mais detalhes sobre a situação de cada bioma podem ser encontrados no artigo original). Uma ressalva é válida para o Pampa, bioma que tem a biodiversidade positivamente influenciada pelo manejo e por pastoreio, onde as APAs podem ser importantes na medida em que viabilizam essas atividades.

Mas ao dar pesos equivalentes para APAs e as demais UCs estamos novamente ? assim como quando contabilizamos as APPs e RLs ? burlando o sistema e arriscando nosso patrimônio ambiental.

E como se tudo isso não fosse preocupante o suficiente, vamos dar uma olhada na gestão das Unidades de Conservação que já existem.

### **A gestão das UCs: a pá de cal na meta 11**

A meta 11 é explícita ao afirmar que as Áreas Protegidas devem ser “*manejadas de forma efetiva e equitativa*”. Apesar de a criação de UCs e TIs por si só se mostrarem efetivas para a proteção da vegetação nativa, sua gestão também é fundamental para que se atinjam os seus objetivos de conservação. Caso contrário, bye bye meta 11.

Para avaliar esse aspecto, nos debruçamos sobre os principais indicadores de gestão das UCs. Maiores detalhes podem ser encontrados na publicação, mas, nenhuma surpresa, os trabalhos analisados convergem para um cenário negativo em todos os indicadores, com poucas UCs apresentando boas condições de gestão.

Por exemplo, a grande maioria das UCs não tem Plano de Manejo, e as que têm, em geral não dispõem de insumos para sua implementação. Das UCs federais - que normalmente têm melhores condições de manejo - 61,5% não têm Conselho Consultivo ao fim da última década, e os dados disponíveis para a Amazônia mostram mais de 90% das UCs sem a infraestrutura adequada para suas atividades, o que demandaria investimentos urgentes de mais de 1 bilhão de reais.

“(…) o Sistema Nacional de Unidades de Conservação está cimentado sobre APAs, tendo privilegiado a quantidade sobre a qualidade em sua expansão. E atingir os 17% da meta 11 sem qualidade pode ser muito difícil de reverter, na medida em que o capital político para criação de APs se perde, junto como as últimas áreas ainda bem preservadas de cada bioma. Um erro que pode custar caro”.

As UCs federais tinham em média, em 2012, um solitário funcionário para cada 187 mil hectares, área 20% maior que o município de São Paulo (que tem 12 milhões de habitantes). Essa é uma das menores densidades do mundo, e estima-se que ainda falta contratar 99% do efetivo considerado ideal para o campo. Para piorar, há um grande número de servidores se aposentando até 2020, o que torna urgente a renovação do quadro.

O mais grave é a regularização fundiária, que tem situação absolutamente caótica, com as UCs sendo formadas por um emaranhado indecifrável de terras públicas invadidas, imóveis abandonados, propriedades pendentes de desapropriação (muitas com título contestável), terras devolutas e terrenos com toda sorte de ocupação. Fontes diversas estimam entre 54 a 200 mil km<sup>2</sup> de terras que precisam ser desapropriadas em todo o país a um custo entre R\$ 8 e 20 bilhões. A imensa variação deste valor entre diferentes fontes ilustra bem o cenário desesperador, que ainda demanda os estudos mais elementares de titularidade e que é especialmente grave na região amazônica.

Os números apresentados incluem as UCs marinhas, embora poucos trabalhos abordem sua situação gerencial especificamente. Sabe-se que, em geral, não diferem das UCs terrestres, com problemas em de estrutura, embarcações, plano de manejo, recursos humanos e dotação orçamentária.

Se resta alguma esperança de o Brasil cumprir a meta 11 até 2020, dados de fontes diversas indicam quanto ela custa: pelo menos uns 10, mas pode ser uns 25 bilhões de reais, necessários para consolidar as UCs em infraestrutura, regularização fundiária, Conselhos, Planos de Manejo e funcionários. O orçamento anual para as UCs precisaria estabilizar em pouco mais de R\$ 1,4 bilhão, quando atualmente está em algumas centenas de milhões e caindo ano após ano. E isso não inclui, é claro, a expansão do sistema atual até os percentuais acordados e sua efetiva implementação.

Não restam dúvidas que o orçamento para as Áreas Protegidas precisa ser ampliado de maneira dramática nos próximos anos para que consigamos proteger a nossa biodiversidade, e agora nem estou mais falando de meta.

Embora a dotação orçamentária não dê qualquer margem de esperança para tal, temos vários instrumentos financeiros sendo desenvolvidos que poderiam levar o Sistema de UCs para perto

desse patamar, desde doações internacionais, que viabilizam programas como o [ARPA e o GEF-Mar](#), focados na ampliação e gestão de UCs, até a destinação correta de [valores arrecadados com multas](#) ou oriundos de [compensação ambiental](#) e termos de ajustamento de conduta. Estes são potencialmente volumosos, mas ainda não chegaram às Unidades de Conservação como poderiam. Os dois primeiros foram objeto de boas políticas pelo governo federal no ano passado, cujos resultados poderão aparecer nos próximos anos.

Um outro cenário muito promissor, talvez o melhor deles, é o dos pagamentos por serviços ambientais. Afinal, sabe-se que nossas APs prestam estes serviços em escala mundial, e, bem, dá pra ver que eles não são de graça. Prospecção de fármacos e moléculas, retenção de carbono, produção de chuvas, regulação climática, salvaguarda de biodiversidade, provisão de água, madeira, alimentos, tudo isso precisa ser transformado em incentivo ou em financiamento direto da conservação.

Também não restam dúvidas quanto ao imenso desafio que é e será, sob a roleta russa das mudanças climáticas ? que obriga espécies ameaçadas a se moverem e faz definhar a vegetação nativa de muitas de nossas APs a ponto de [ameaçar torná-las menos úteis](#) ?, conseguir estabelecer o mínimo de proteção ambiental no país que tem a maior biodiversidade do mundo. O espaço para agir é cada vez menor, enquanto o custo de agir é cada vez maior.

O Brasil precisa encarar o problemão que as APAs se tornaram sob políticas ineficientes e investir muito, com diversificação e criatividade, na expansão e na gestão das APs. A perspectiva atual infelizmente aponta para o cenário oposto e as políticas ambientais têm enfrentado seguidos retrocessos que ameaçam a capacidade de estas áreas serem efetivas ou de simplesmente persistirem em longo prazo.

A meta 11 é apenas uma dentre 20 e um primeiro passo estruturante que o país precisa dar, de frente, com seriedade e franqueza, se quiser continuar a ser uma potência ambiental em um futuro que demonstra, cada vez mais, a vantagem estratégica de se ter um grande e resiliente patrimônio ambiental.

## **Leia Também**

<http://www.oeco.org.br/dicionario-ambiental/28727-o-que-sao-as-metas-de-aichi/>

<http://www.oeco.org.br/reportagens/terra-indigena-facilita-meta-climatica/>

<http://www.oeco.org.br/colunas/maria-tereza-jorge-padua/25945-a-verdade-construida-com->

mentirinhas/